

*Alina Daniłowska**

UDZIAŁ KOBIEC WE WŁADZACH GMIN WIEJSKICH

Z a r y s t r e ś c i. Celem artykułu jest określenie udziału kobiet w organach władzy (uchwałodawczej i wykonawczej) w gminach wiejskich w Polsce. W badaniu wykorzystano informacje o podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego zamieszczone na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wybranych losowo 5% gmin wiejskich. Z badań wynika, że w krajach UE udział kobiet pełniących funkcje liderów władz podstawowych JST jest niski. W Polsce jest on niższy od średniego w UE. Cechą charakterystyczną jest jego małe zróżnicowanie między grupami gmin – wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich. W przypadku gmin wiejskich występuje wyraźne zróżnicowanie regionalne zjawiska. Odsetek kobiet na stanowisku wójta w dwóch przodujących pod tym względem województwach – zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim – jest kilkakrotnie wyższy od takiego w województwach: podlaskim i małopolskim. Badanie pokazało, że w urzędach gmin wiejskich pozycja kobiet jest wysoka, o czym świadczy znaczący odsetek kobiet na stanowiskach zastępcy wójta i sekretarza gminy oraz ponad 90-procentowy na stanowisku skarbnika.

S ł o w a k l u c z o w e: szklany sufit, gmina wiejska, władze jednostki samorządu terytorialnego; pozycja kobiet;

K l a s y f i k a c j a J E L: D72; H7; H83

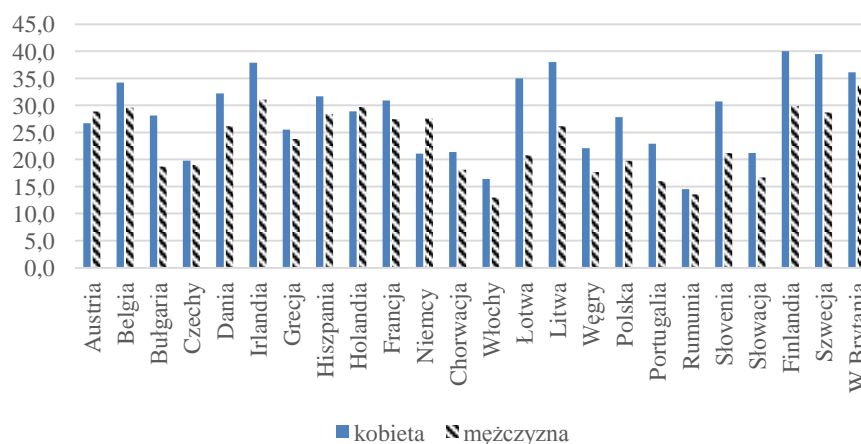
WSTĘP

W latach 80. ubiegłego stulecia zwrócono uwagę na zjawisko niewielkiego udziału kobiet w kadrze zarządzającej wyższego szczebla w różnego rodzaju organizacjach, praktycznie we wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego. W ślad za Carol Hymowitz i Timothy D. Schellhardt

* Adres do korespondencji: Alina Daniłowska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, alina_danilowska@sggw.pl

(1986), którzy opublikowali w „The Wall Street Journal” artykuł poświęcony temu problemowi, zespół barier, na który napotykają kobiety w awansie na najwyższe stanowiska zaczęto określać jako „szklany sufit”. Artykuł wywołał ogromny oddźwięk. Zostało podjętych wiele badań dotyczących tego problemu i działań praktycznych, np. kwot gwarantujących określony udział kobiet na listach wyborczych.

Istotą problemu z perspektywy ekonomicznej jest nieracjonalne wykorzystanie zasobów pracy. Jakość zasobu pracy kobiet (kapitału ludzkiego) w wielu krajach jest nie mniejsza niż mężczyzn. Świadczy o tym wyższy, w porównaniu z mężczyznami, poziom wykształcenia kobiet. W Unii Europejskiej (UE) tylko w 4 krajach – Niemczech, Luksemburgu, Holandii i Austrii odsetek mężczyzn z wykształceniem wyższym przewyższa odsetek kobiet o tym poziomie wykształcenia (wykres 1).



Wykres 1. Odsetek osób z wykształceniem wyższym w wybranych krajach UE¹ w grupach według płci w 2016 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu, dostęp 4.09.2017.

W krajach UE, mimo porównywalnego a nawet wyższego poziomu wykształcenia, odsetek kobiet zajmujących najwyższe stanowiska w organizacjach w obszarze działalności gospodarczej, finansów, polityki i innych jest stosunkowo niski. W gospodarce statystyki są mniej korzystne niż w polityce. W 2016 r. kobiety były prezesami tylko 7% spółek giełdowych. Jedynie

¹ Aby zwiększyć czytelność wykresu nie uwzględniono Cypru, Estonii, Malty i Luksemburga. W trzech pierwszych krajach badany odsetek kobiet był wyższy niż mężczyzn, w czwartym odwrotnie.

14% prezesów banków centralnych lub ich zastępców stanowiły kobiety. Tylko w 25% krajów UE na czele parlamentu stała kobieta. Kobiety stanowiły 28% członków parlamentów krajów unijnych (Gender, 2017). W Polsce sytuacja kobiet w wymienionych obszarach życia społeczno-gospodarczego jest podobna. W 2015 roku w zarządach spółek notowanych na Rynku Głównym GPW w Warszawie było zaledwie 12,05% kobiet, a w radach nadzorczych 14,49% (Sierocka, 2017). W 2016 roku jednym z dwóch wiceprezesów banku centralnego (NBP) była kobieta, ale jednocześnie żadna kobieta nie zajmowała stanowiska przewodniczącego rady nadzorczej banku komercyjnego i tylko jedna była prezesem banku komercyjnego². W wyniku wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 r. kobiety zdobyły 27% mandatów w Sejmie i 13% w Senacie. Te liczby odnoszące się i do UE i Polski wskazują, że mimo upływu ponad trzydziestu lat od nagłośnienia problemu na świecie i bardzo wielu działań w celu jego ograniczenia podejmowanych zarówno w pojedynczych państwach jak i na szczeblu międzynarodowym, np. UE problem barier w awansie zawodowym, społecznym i politycznym kobiet jest nadal aktualny, mimo niewątpliwie pozytywnych zmian w tym obszarze³.

Zjawisko nieadekwatnej reprezentacji kobiet charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem w wielu przekrojach: przestrzennym (międzypaństwowym, regionalnym), sektorowym, branżowym, pokoleniowym i innych.

Jednym z ważnych wymienionych obszarów aktywności człowieka jest polityka. Podane powyżej dane dotyczące uczestnictwa kobiet w organach władzy ustawodawczej na szczeblu ogólnokrajowym w Polsce i UE wskazują, że udział kobiet w polityce jest dużo mniejszy niż mężczyzn. Powstaje pytanie, jaka jest skala aktywności kobiet na szczeblu lokalnym.

Celem artykułu jest ocena udziału kobiet w organach władzy – uchwałodawczej oraz wykonawczej – w gminach wiejskich w Polsce⁴.

W ramach realizacji postawionego celu badanie ma dać odpowiedź na takie pytania jak: (i) jaka jest skala udziału kobiet w różnych organach władzy w gminach wiejskich, (ii) czy występują różnice w pozycji kobiet we władzach gmin wiejskich i innych rodzajach gmin w Polsce oraz wobec pozycji

² O złożoności zjawiska świadczy to, że w przeciwieństwie do sektora banków komercyjnych, w sektorze banków spółdzielczych sytuacja była diametralnie różna – w 2016 r. kobiety były prezesami 47% badanych banków, a w ich 13% pełniły funkcję przewodniczącego rady nadzorczej (Daniłowska, 2016).

³ Szczegółową charakterystykę barier podaje Barburska (2002).

⁴ Władzę uchwałodawczą oraz kontrolną sprawuje rada gminy, natomiast organem wykonawczym jest wójt⁴, który kieruje pracami urzędu gminy. Jednostką pomocniczą powoływaną przez radę gminy są sołectwa. Ich organem wykonawczym jest sołtys.

kobiet we władzach samorządowych innych państw UE, (iii) jaka jest rola kobiet w urzędach gmin wiejskich.

1. MATERIAŁY I METODY BADAWCZE

Część teoretyczną pracy oparto o literaturę krajową i zagraniczną dotyczącą problemu awansu społeczno-zawodowego kobiet. W części empirycznej zostały wykorzystane dane o badanym zjawisku w krajach UE pochodzące z Eurostatu oraz Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (European Institute for Gender Equality EIGE). Informację o kobietach stojących na czele organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zaczerpnięto ze stron internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Opublikowana przez to ministerstwo lista jednostek samorządowych prezentuje informacje na dzień 1.01.2017 r. w układzie przestrzennym (województwa) i rodzajowym. Pozwoliło to na precyzyjną ocenę skali badanego zjawiska na różnych szczeblach samorządu terytorialnego i w układzie regionalnym. Z powyższej listy wyodrębniono grupę wszystkich gmin wiejskich w Polsce. Było ich 1548. Pogłębioną analizę problemu wykonano na próbie 5% (78 gmin) gmin wiejskich wybranych losowo z listy gmin wiejskich. Zastosowano losowanie proste. Następnie zebrano osobiście informacje umieszczone na stronach internetowych wylosowanych gmin dotyczące obecności kobiet w radzie gminy, sołectwach i o kobietach pełniących ważne stanowiska w urzędach gmin.

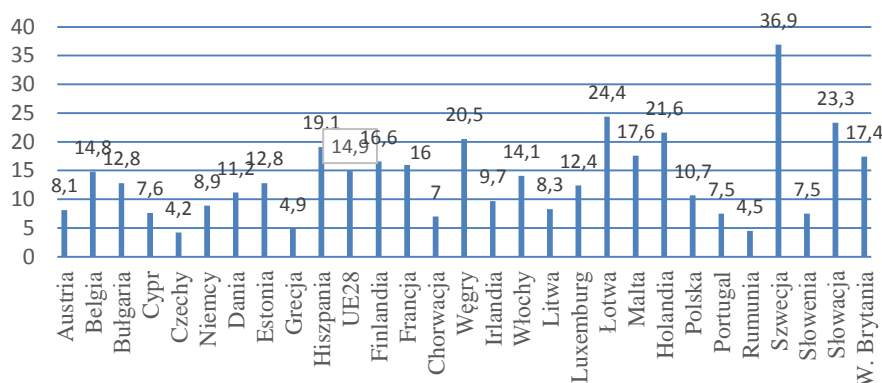
Podstawowe metody badawcze to metoda opisowa, porównawcza i statystyczna – głównie statystyka opisowa.

2. SKALA UDZIAŁU KOBIEC W ZARZĄDZANIU JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE NA TLE KRAJÓW UE

Udział kobiet w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego w krajach UE jest generalnie niski i jednocześnie zróżnicowany między krajami (wykres 2 i 3). Kobiety są rzadko liderami zarządów podstawowych jednostek samorządowych. Przecięty dla UE poziom ich udziału to 15% (wykres 2). W 18 krajach wskaźnik ten jest niższy od przeciętnego, w 4 nieznacznie wyższy, a w 6 zbliżony, bądź wyższy niż 20%. W 10 krajach jest niższy od 10%. Polska ze wskaźnikiem 10,7% plasuje się wśród krajów o niskim udziale kobiet w grupie liderów JST.

Najmniejszy udział kobiet w kierowaniu podstawowymi jednostkami samorządowymi, który świadczy o wysokich barierach w dostępie do stanowiska zarządzającego taką jednostką występuje w Czechach, Rumunii i Grecji. Odsetek kobiet pełniących funkcję odpowiednika polskiego burmistrza

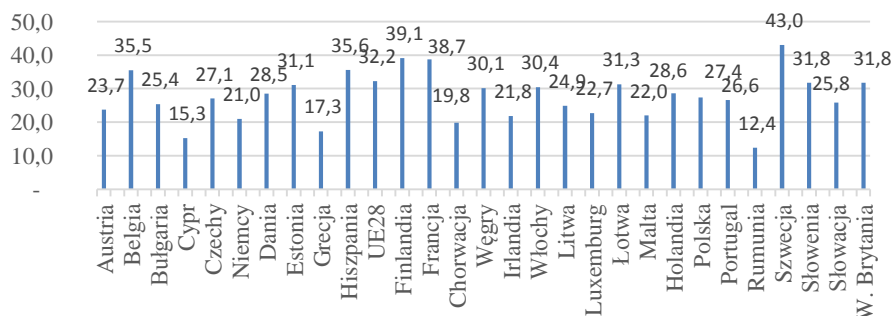
lub wójta nie przekracza w tych krajach 5%. Krajem o najwyższym poziomie badanego wskaźnika jest Szwecja. Jest on tam niemalże 2,5 krotnie wyższy od przeciętnego dla UE, ale i tak znacznie niższy od 50%. W następnych najbardziej „przyjaznych” dla kobiet pod tym względem krajach – Łotwie, Słowacji i Holandii odsetek kobiet – liderów jest o kilkanaście punktów procentowych mniejszy i kształtuje się na poziomie około dwudziestu kilku procent.



Wykres 2. Odsetek kobiet pełniących funkcje lidera podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w krajach UE w 2017 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, dostęp do bazy danych 8.09.2017.

Korzystniejsza sytuacja ma miejsce w przypadku udziału kobiet w radach podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (Wykres 3).



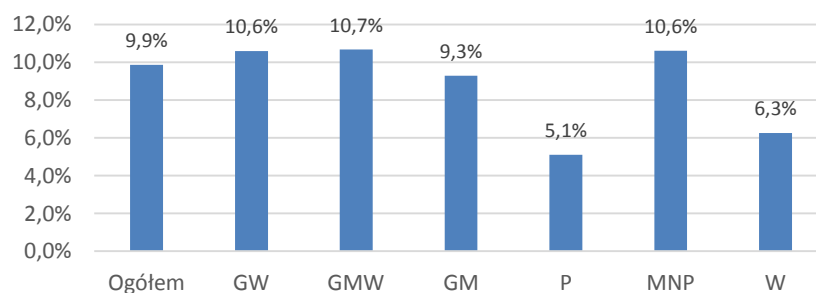
Wykres 3. Odsetek kobiet w radach podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w krajach w UE w 2017 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, dostęp do bazy danych 8.09.2017.

Najniższy wskaźnik – na poziomie 12,4% zaobserwowano dla Rumunii, inne kraje o zbliżonym poziomie to Cypr i Grecja. Poniżej 20 procentowego progu znalazła się też Chorwacja. Najwyższy ponad 40 procentowy wskaźnik osiągnęła Szwecja. Inne kraje znajdujące się w czołówce z poziomami sięgającymi 40% to Francja i Finlandia. Jednak w 13 państwach wskaźnik mieści się w granicach 20–30 % i Polska znajduje się wśród nich.

3. KOBIETY NA STANOWISKU WÓJTA GMIN WIEJSKICH W POLSCE

Kobiety w Polsce, jak wspomniano powyżej, rzadko zajmują stanowiska liderów JST – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty powiatu i marszałka województwa. Szczególnie niski, zaledwie 5 procentowy jest odsetek kobiet piastujących urząd starosty powiatu. Tylko jedna kobieta pełni funkcję marszałka województwa (wykres 4).

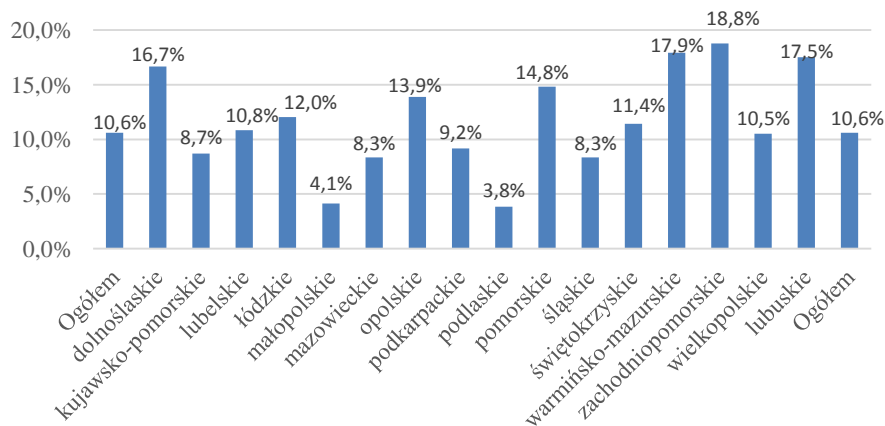


Wykres 4. Odsetek kobiet pełniących funkcję wójta i jego odpowiedników w poszczególnych rodzajach JST w Polsce w 2017 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA.

W przypadku szczebla gminy udział kobiet stojących na czele ich różnych typów jest wyrównany. Występuje minimalna różnica w poziomie wskaźnika między gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Co ciekawe, mimo że wieś w porównaniu z miastem jest postrzegana jako środowisko bardziej tradycyjne pod względem podziału ról pełnionych przez mężczyzn i kobiety, to odsetek kobiet w grupie wójtów gmin wiejskich jest wyższy o 1,3 punktu procentowego od analogicznego dla gmin miejskich. Z powyższego zestawienia wynika, że problem niskiej reprezentacji kobiet we władzach samorządu lokalnego ma charakter uniwersalny. Nie należy go wiązać ze specyfiką przypisywaną obszarom wiejskim, szczególnie w stereotypowym ujęciu, jako obszarom zamieszkałym przez społeczność o tradycyjnym podziale ról, który przypisywał kobietę do pełnienia funkcji matki i gospo-

dyni, a sferę kontaktów zewnętrznych rezerwował mężczyźni (Mędrzecki 2000)⁵. Jak zauważają M. Wilkosz-Mamcarczyk i R. Różycka-Czas (2017), w Polsce od ponad 20 lat dokonuje się transformacja obszarów wiejskich, którą cechuje dynamiczne tempo zmian, w wyniku których wieś pod wieloma względami – społecznym, gospodarczym i przestrzennym, zbliżyła się do miasta. Na istotne zmiany zachodzące na obszarach wiejskich od lat 90. XX w. w bardzo różnych sferach wskazuje też M. Stanny (2014).



Wykres 5. Odsetek kobiet pełniących funkcję wójta gminy wiejskiej według województw w Polsce w 2017 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA.

Zjawisko pełnienia przez kobiety funkcji wójta gminy wiejskiej jest wyraźnie zróżnicowane regionalnie (wykres 5). Znikomy odsetek kobiet pełni tę funkcję w województwach podlaskim i małopolskim. Niższy niż średni dla Polski wskaźnik odnotowano w województwach: mazowieckim, śląskim, kujawsko-pomorskim i podkarpackim. Najwyższy odsetek kobiet występuje w województwach: zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim. Zdecydowanie wyższy od średniego jest poziom badanego zjawiska w województwie dolnośląskim, opolskim i pomorskim. Rozpiętość między skrajnymi województwami pod względem poziomu omawianego wskaźnika

⁵ Charakterystykę tego podziału można znaleźć zarówno w literaturze pięknej np. „Chłopach” W. Reymonta jak i w opracowaniach o charakterze naukowym. Ważną pozycją z tego zakresu odnoszącą się do okresu międzywojennego jest praca J. Chałasińskiego z 1938 r. „Młode pokolenie chłopów”. Okresu powojennego dotyczą prace B. Tryfan, J. Sawickiej i innych.

jest wysoka. W województwie zachodniopomorskim jest on pięciokrotnie wyższy niż w województwie podlaskim. Z przedstawionego rozkładu płynie wniosek o zarysowującej się wyższej pozycji kobiet w samorządach na terenach Polski zachodniej i północnej, co nieodparcie nasuwa skojarzenie z tzw. Ziemią odzyskanymi po II wojnie światowej i osadnictwem na tych ziemiach z jego społeczno-kulturowymi konsekwencjami. Niższa pozycja kobiet wyraźnie ma miejsce w Polsce południowej, na obszarach której nie było tak radykalnych, wymuszonych migracją zmian społecznych.

3. UDZIAŁ KOBIEC WE WŁADZACH GMIN WIEJSKICH

Najwyższym stanowiskiem w gminie jest wójt. W realizacji jego zadań pomagają mu urzędnicy gminy. Najwyższymi stanowiskami po wójcie w urzędzie gminy są zastępca wójta (w wielu badanych gminach wiejskich nie ma tego stanowiska), sekretarz gminy i skarbnik. Od kompetencji i sprawności działania tych osób w dużym stopniu zależy jakość pracy urzędu gminy i jej bieżące funkcjonowanie. Z danych z tabeli 1 wynika, że stanowisko zastępcy wójta jest jeszcze w dużym stopniu zarezerwowane dla mężczyzn, chociaż odsetek kobiet zajmujących te stanowisko jest trzykrotnie wyższy od odsetka kobiet – wójtów. Kobiety zdominowały natomiast stanowisko sekretarza gminy i skarbnika. W przypadku tego ostatniego ma miejsce bardzo wysoki, przekraczający 90% stopień feminizacji.

Tabela 1. Udział kobiet we władzach badanych gmin wiejskich

Urząd gminy		Rada Gminy		Rada wsi	
Stanowisko	Udział kobiet (%)	Funkcja	Udział kobiet (%)	Funkcja	Udział kobiet (%)
Zastępca wójta	28,6	Przewodniczący rady gminy	17,9	Sołtys	30,6
Sekretarz gminy	69,9	Zastępca przewodniczącego rady gminy	30,2		
Skarbnik	93,6	wszyscy członkowie rady gminy	26,5		

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych wybranych gmin wiejskich.

Ważną funkcję w gminie pełni rada gminy będąca jej organem stanowiącym i kontrolnym. Kobiety w gminach wiejskich stanowią jedną czwartą jej składu. Jednak nie przekłada się to na odsetek kobiet pełniących funkcję przewodniczącego rady gminy, którą w zdecydowanej większości przypad-

ków sprawują mężczyźni. Należy podkreślić, że odsetek kobiet w tym przypadku jest wyższy od odsetka kobiet będących wójtami.

Dość istotna jest też rola kobiet w samorządach wiejskich, jakimi są rady wsi. Na ich czele stoją sołtysi i to na nich głównie spoczywa wypełnianie zadań tego rodzaju samorządu, a ich działania w praktyce są wypadkową wielu czynników – między innymi postaw i osobowości (Matysiak, 2013). Kobiety pełnią funkcje sołtysa w ponad 30% badanych sołectw. W 18,3 % badanych gmin kobiety są sołtysami w co najmniej połowie sołectw w gminie⁶.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej w opracowaniu analizy wynika, że pozycja kobiet we władzach podstawowych JST zarówno w Polsce jak i innych krajach należących do UE jest niewielka i nieodzwierciedlająca jakości kapitału ludzkiego, jaki kobiety reprezentują. W Polsce skala problemu jest wyższa niż średnia dla UE.

W Polsce udział kobiet w zarządzaniu różnego typu gminami jest wyrównany, ale na niskim poziomie. Nie należy więc niewielkiego udziału kobiet w pełnieniu najwyższych stanowisk w gminach wiejskich wiązać ze specyfiką obszarów wiejskich.

Udział kobiet we władzach gmin wiejskich jest zróżnicowany regionalnie. Wyraźnie wyższą pozycję kobiet zauważono województwach zachodnich a najniższą w południowych.

Badania wybranych gmin wiejskich pokazują, że:

- odsetek kobiet pełniących funkcję przewodniczącego rady gminy jest niski, ale wyższy niż odsetek kobiet pełniących funkcję wójta, podobna zależność występuje również w przypadku ich zastępców.
- w przypadku stanowisk kierowniczych w urzędach gmin wiejskich wspierających pracę wójtów obserwuje się wysoką pozycję kobiet. Kobiety zdominowały stanowiska skarbników i sekretarzy gmin. Można wręcz twierdzić, że są na tych stanowiskach nad reprezentowane.
- na szczeblu samorządu wiejskiego pozycja kobiet jest wyższa niż na szczeblu gminy.

⁶ Obliczenia dokonano na bazie 71 wsi, z uwagi na to, że w przypadku 7 badanych gmin nie było odpowiedniej informacji na ich stronach internetowych.

LITERATURA

- Barburska O. (2002), *Czynniki determinujące udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej w krajach Europy Zachodniej*, „Studia Europejskie”, 2, 69–93.
- Daniłowska A. (2016), *Women in Management of Cooperative Banks in Poland*, [w:] Taisch F., Jungmeister A., Gernet H. (red.), *Cooperative Identity and Growth: Conference proceedings of ICCS 2016 in Lucerne*, Lucerna, 5–12.
- Gender Statistics Database (2017), European Institute for Gender Equality
- Hymowitz C., Schellhardt T. D. (1986), *The Glass-ceiling: Why Women Can't Seem to Break the Invisible Barrier that Blocks Them from Top Jobs*, „The Wall Street Journal”, 24 March
- Matysiak I. (2013), *Źródła i zasoby kapitału społecznego sołtysów i sołtysek w wybranych kontekstach lokalnych*, [w:] Sawicka J. (red.) *Rynek pracy na obszarach wiejskich Mazowsza – perspektywa gender*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Mędrzecki W. (2000), *Kobieta w rodzinie i społeczności wiejskiej w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] Żarnowska A., Szwarc A. (red.) *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo DiG, Warszawa.
- Sirocka A. (red.) (2017), *Za mało kobiet w zarządach*, Fundacji Liderki Biznesu, Warszawa.
- Stanny M. (2014), *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo”, 1(162), 1–16.
- Wilkoś-Mamcarczyk M., Różycka-Czas R. (2017), *Rola kobiet w podtrzymywaniu tradycji miejsca na przykładzie gminy wiejskiej Brzeźnica*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, 1, 71–80, http://pdgr.ur.krakow.pl/zasoby/98/2017_z2_a06.pdf.
- <https://mswia.gov.pl/>.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- <http://www.nbp.pl>.

THE PARTICIPATION OF WOMEN IN LOCAL GOVERNMENTS
IN RURAL AREAS

A b s t r a c t. The aim of the paper is to assess the role of women in local governments in rural areas in Poland. In analyses the data from websites of 5% of randomly chosen rural gminas were used. The analyses have shown the low participation of women in top positions in local governments in the EU countries. In Poland it is lower than average for the EU. In Poland, the very similar level of women participation in local governments in rural and urban areas is a very characteristic phenomenon. In group of rural gminas the level of the participation differs regionally. The gap between leading and disadvantageous voievodships is huge. The analysis has indicated that in rural gminas women preponderate in back-office positions like gmina secretary or chief accountant.

K e y w o r d s: rural gmina, government of local authority, women position, glass ceiling,